

И.Б. БОРИСОВ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ СФЕРЕ

***Аннотация.** Если понятиям государственный, национальный и народный суверенитет в научной литературе уделено достаточно большое внимание, то понятийный аппарат суверенитета в определенных сферах общественных правоотношений, в частности, при организации и проведении выборов, еще не нашел должного отражения в научных трудах. Автор считает, что вполне допустимо и обосновано вводить в оборот «отраслевые» понятия суверенитета (электоральный суверенитет, цифровой суверенитет, финансовый суверенитет, технологический суверенитет, юридический суверенитет и т.п.) как составляющие государственного суверенитета, наполняя их правовым содержанием и определяя достаточно четкие границы национальной юрисдикции во избежание перекосов и сохранения баланса интересов смежных дисциплин права и правовых приоритетов. Немаловажное значение в современных реалиях имеет и объективная необходимость обеспечения и защиты электорального суверенитета от внешнего воздействия, которая должна иметь достаточно определенные правовые рамки для дальнейшего поступательного демократического развития народов.*

***Ключевые слова:** суверенитет, государственный суверенитет, народный суверенитет, электоральный суверенитет, свободные выборы, вмешательство в выборы, противодействие вмешательству в выборы.*

ENSURING AND PROTECTING STATE SOVEREIGNTY IN THE ELECTORAL SPHERE

***Abstract.** While the concepts of state, national and popular sovereignty have received sufficient attention in scientific literature, the conceptual framework of sovereignty in certain areas of public relations, particularly in organizing and conducting elections, has not been adequately reflected in scientific works yet. The author believes that it is acceptable and justified to introduce «branch» concepts of sovereignty (electoral sovereignty, digital sovereignty, financial sovereignty, technological sovereignty, legal sovereignty, etc.) as components of state sovereignty, filling them with legal content and defining clear boundaries of national jurisdiction to avoid skewness and maintain a balance of interests between related branches of law and legal priorities. The author is convinced that the necessity to ensure and protect electoral sovereignty from external influence is important in modern realities.*

БОРИСОВ Игорь Борисович — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председатель совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП), кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва

These aspects must have a defined legal framework for the further progressive democratic development of nations.

Keywords: *sovereignty, state sovereignty, popular sovereignty, electoral sovereignty, free elections, interference in elections, countering interference in elections.*

Последние десятилетия, ознаменованные перманентным вмешательством во внутривнутриполитические дела государств извне и попытками «наведения демократического порядка» без санкций ООН, в том числе и с применением летального оружия, введения экономических санкций, развязывания гибридных войн и осуществления информационного давления, все чаще и чаще в выступлениях лидеров и официальных представителей государств, в декларациях и заявлениях межгосударственных и межправительственных объединений звучит понятие «суверенитет», различаясь лишь интерпретациями, широтой форм и сфер его реализации.

Если в политико-правовом аспекте понятие «суверенитет» буквально толкуется как полная независимость государства от других стран и международных организаций во внутренних делах и во внешней политике [1, с. 476] и воспринимается как синоним самостоятельности и широкой свободы, то при его использовании в международных резолюциях, декларациях, рекомендациях, подписанных уполномоченными лицами, и в национальных актах — стратегиях и доктринах, требуется дополнительное наполнение этого термина не только юридическим содержанием, но и процедурным регулированием осуществления соответствующего задекларированного суверенного статуса.

Современная наука оперирует различными сущностями суверенитета — внутреннего, внешнего, государственного, народного, национального, правового, культурного, расового и так далее [1, с. 35]. По мнению Г.И. Мусихина, многогранность данного понятия во многом сопряжено с неоднозначностью понятий «государство», «власть», «право» и «политика» [2, с. 64] в их системной правовой взаимосвязи, что требует дальнейшего полноценного осмысления понятийного аппарата.

Процессы глобализации, попытки построения однополярного мира, размытие границ, включение стран в военные или экономические наднациональные объединения, попадание целых народов и государств в зависимость к финансовым корпорациям придали импульс развитию дискурса о государственном, народном и других проявлениях суверенитета.

С.А. Авакьян, в частности, считает, что основой любого разговора о независимости является категория «народный суверенитет». То есть народный суверенитет — это народовластие, принадлежность народу всей власти в обществе и государстве [3]. В современной теории конституционализма этот подход можно считать основополагающим для рассмотрения совокупной цепочки суверенитетов. В данном случае именно народный суверенитет является «родовым» понятием по отношению ко всем остальным проявлениям

независимости в актуальной парадигме организации демократической власти народа.

Народный суверенитет — один из важнейших принципов конституционного строя в России и означает верховное и неотчуждаемое право народа на самостоятельное осуществление власти, выражаемое через формируемые им в своих интересах государственные органы. С начала текущего столетия ряд авторов стали исследовать эволюцию суверенитета, обусловленную изменяющимися подходами в новых геополитических реалиях [см. например, 4; 5; 6; 7; 8]. Позиции авторов, рассматривающих эволюцию суверенитета, не исключают усиление его защиты в той или иной области государственного (как производную от народного) направления деятельности, вплоть до полной изоляции определенной сферы общественных правоотношений.

В трудах философов и мыслителей, апеллирующих к суверенитету, он рассматривается как логически необходимая черта любого государства, а нередко — как единственная практическая альтернатива анархии и (учитывая «греховную и падшую» природу человека) беспределу хаоса.

Французский мыслитель XVI века Жан Боден в своих работах «Шесть книг о государстве» и «Метод легкого познания истории» сформулировал понятия «суверенитет» и «суверенная власть» в государстве, сославшись на предшественников, открывших идею, — Аристотеля, Полибия и Дионисия. Однако истоки идеи суверенитета теряются в глубокой древности и мифах [9, с. 85]. Боден исходил из того, что государство управляется независимой и неограниченной суверенной властью, которая является его признаком. При этом он указывал на пределы суверенитета. По его убеждению над суверенной властью должны стоять законы Бога и природы и им должен подчиняться каждый правитель [10, с. 235].

Жан-Жак Руссо достаточно конкретно увязывал государственный и народный суверенитеты, реализуемые народом через выборы и референдум [11, с. 12]. По его мнению, именно народ выступал источником государственного суверенитета, что, бесспорно, позволило говорить о «приоритетности» народного суверенитета в качестве родового начала цепочки суверенитетов в их современном истолковании как правовых категорий.

Современные исследователи сходятся в позиции, что государственный суверенитет в его классическом (абсолютистском) понимании, будучи неотчуждаемым правом на высшую независимость и верховную власть, представляет собой свойство государства, являющееся не более высоким относительно других элементов политической системы, а высшим в абсолютном смысле, неделимым, стоящим над политическим обществом и отдельно от него [12].

Традиционный подход к пониманию суверенитета государства состоит в том, что наряду с верховенством в конструкцию суверенной государственной власти входит и ее независимость, которая понимается как возможность

государства самостоятельно решать свои внутренние и внешние задачи и функции. Суверенитет государства в этом случае рассматривается как специфический признак государства, выражающий верховенство государственной власти по отношению ко всем иным организациям и лицам в стране и независимость ее в сфере взаимоотношений данного государства с другими государствами.

Предпринимаемые попытки построения однополярного мира изменили понятие и восприятие государственной независимости. Де-факто в международной практике суверенитет уже не является препятствием для вмешательства во внутренние дела других стран, их конституционного и территориального преобразования под предлогом наведения «демократического порядка».

Решающее значение в юридикации суверенитета сыграло развитие международного права последних трех десятилетий и процесс глобализации, активно проводимый бывшими мировыми метрополиями, фактически ставшими натоцентристским блоком во главе с Соединенными Штатами Америки.

Международное право, подвергнувшееся существенной трансформации на рубеже тысячелетий под влиянием «победившего полюса», связало страны взаимными обязательствами. В результате появились не только «государства-лидеры», подчеркивающие свою исключительность в глобальных правоотношениях, но и международные организации, влияющие (а по факту — вмешивающиеся) во внутренние дела стран.

В определенный момент уровень международной интеграции стал настолько масштабным, что появились научные работы, обосновывающие необходимость отказа от принципа суверенитета в межгосударственных отношениях¹. Всё же большинство ученых обращали внимание на недопустимость «растворения» государственного суверенитета и на необходимость соблюдения демократических принципов формирования многополярного мира, опираясь, помимо прочего, на труды мыслителей эпохи Возрождения. В частности, В.А. Кварацхелия отмечал, что «глобализация является основным процессом, посредством которого с большой интенсивностью осуществляется подавление интересов суверенных государств и разрушение национальных основ функционирования экономических комплексов» [13].

Более того, современные исследователи на новом историческом витке попыток создания однополярного мира и размывания государственных границ стали активно развивать и наполнять теорию независимости. В.В. Красинский подчеркивает, что «анализ юридической доктрины и понятийно-категориального аппарата современной теории государственного суверенитета позволяет сделать вывод о том, что государственный суверенитет непосредственно выражает сущность государственной власти через ее

¹ Правовая форма государственного суверенитета // StudRef. URL: https://studref.com/305477/politologiya/pravovaya_forma_gosudarstvennogo_suvereniteta#gads_btm (дата обращения: 01.12.2023).

суверенные свойства — верховенство и независимость». Он же констатирует, что «в терминологической системе теории государственного суверенитета на протяжении длительного времени различают государственный, народный и национальный суверенитет» [14, с. 8,9].

Одновременно в научной литературе более детально стали подходить к категориям суверенитета, четко обозначая и выделяя их. По утверждению Дж.С. Тапоко, теоретико-правовые конструкции суверенитета народного и национального составили основу научных воззрений о таких видах суверенитета, как суверенитет внутренний, суверенитет вестфальский или внешний и юридический международный суверенитет [15, с. 47].

Государственный суверенитет подразумевает независимость и верховенство государственной власти. *Народный суверенитет* отражает реальное политическое и социально-экономическое положение народа, его статус как источника власти в государстве. *Национальный же суверенитет* — это определенная самостоятельность конкретной нации, проявляющаяся в полноте ее суверенных прав, в свободе выбирать необходимую степень государственно-правовых взаимоотношений с другими нациями.

Как подчеркивает Б.С. Эбзеев, «народный суверенитет не есть сама власть, это — организационно-политический и функциональный принцип осуществления публичной власти, имеющий конститутивное значение; его смысл — в юридической институализации участия народа в реализации своей воли в установленных конституцией формах». При этом он очень точно подмечает (это, безусловно, важно для последующего понимания категории «электорального суверенитета»), что верховенство и полномочие народа, его независимость от любой иной власти при реализации принципа «народного суверенитета» носят правовой характер. «Абсолютная» власть народа есть правовая власть, в действительности обусловленная фактическими условиями и реализуемая в установленных конституцией формах. Следовательно, «суверенная власть народа» не стоит над правом. Напротив, это правовая власть, ограниченная в своих пределах правом и осуществляемая в строго правовых формах. Власть народа, оформленная конституционно, становится частью правового порядка, установленного конституцией. В этом также заключается смысл воспроизводимых практическим конституционализмом естественно-правовых представлений о надпозитивном праве [16, с. 4].

Нельзя не согласиться с указанной позицией и в том, что народный суверенитет не может не иметь границ, которые установлены в конституционном порядке. Демократическое понимание народного суверенитета как происхождения всякой власти от народа и функционирования ее при посредничестве народа неразрывно связано с идеей и принципом конституционализма, который определяет конкретные институты осуществления власти, устанавливающие пределы народного суверенитета и препятствующие его трансформации в «демократическую» тиранию [17, с. 57].

Исходя из «вторичности» власти государства, лежащей в основе любого демократического государства [16, с. 4], допустимо говорить о производных власти народа, как принципов реализации его «полновластия», и в других сферах общественно-государственной жизни общества, что может происходить, а де-факто уже происходит на отраслевом, нормативном и международном уровнях.

Закрепленное в части 1 статьи 4 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция или Основной закон) положение о том, что суверенитет России распространяется на всю ее территорию, позволяет анализировать свойства именно государственного суверенитета, и то — в увязке с такими признаками государства как власть, определенная территория и население [18, с. 13–21]. Не всякий раз словосочетания, использующие термин «суверенитет», раскрывают аспект конкретно государственного суверенитета, и далеко не всегда они позволяют констатировать, что суверенитет выступает именно признаком государства.

Научная теория приходит на помощь разнообразию форм использования термина «суверенитет» и широте взглядов на природу самого государственного суверенитета [18, с. 16]. В правовом смысле суверенитет близок к понятиям «компетенция государства» и «юрисдикция государства» [19, с. 12–15]. Компетенцию упрощенно можно представить в виде единства полномочий и предмета ведения. Ю.А. Тихомиров определяет ее как «комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций». По его мнению, она состоит из двух элементов: к собственно компетенционным элементам относятся предмет ведения, объекты воздействия и властные полномочия; к сопутствующим элементам — цели как долгосрочные нормативные ориентации. Термин «юрисдикция» применяется в большей степени к судебным органам, однако, по сути, совпадает со значением категории «компетенция» [20, с. 24].

В научной литературе широко распространены взгляды относительно юридического (формального) и фактического (реального) государственного суверенитета [см.: 14, с. 5–10; 21, с. 17–29; 22, с. 45–50;]. Г.М. Вельяминов, подчеркивая, что суверенитет есть формально юридическая независимость государственной власти от всякой иной власти, считает, что «при этом суверенитет фактически „делим“ и „отчуждаем“, он может быть (причем отнюдь прямо не спрашивая всякий раз согласия народа!) частично ограничен (например, на основании международного договора). Он может быть частично делегирован (например, государством в пользу международной организации). Наконец, он может быть и вообще утрачен. Где проходит рубеж между частичной или полной утратой суверенитета — вопрос факта, конкретных обстоятельств дела» [23, с. 119]. В этом проявляется плюрализм взглядов и позиций относительно сущности государственного суверенитета.

В реальной политике суверенитет государства уже не является препятствием для вмешательства во внутренние дела других стран и их конституционного и территориального преобразования. В 2004 году под давлением «европейской демократии» на Украине был организован не предусмотренный законом третий тур президентских выборов, а в 2015 году под присмотром и при поддержке коллективного Запада в обход национального права (права на суверенитет) совершен государственный переворот, повлекший дальнейшее негативное развитие событий в стране.

Сегодня стал расхожим термин «несостоявшиеся государства» в отношении стран, нуждающихся в международной опеке. Такой «статус» государств оправдывается тем, что в условиях глобализации национальная независимость якобы уступает место более высоким ценностям — демократии и правам человека. Конечно, суверенитет «отменяется» не всеми и не у всех. США могут пропагандировать отмену суверенитета ради высших универсальных ценностей, но не могут не считаться с ним на практике, когда затрагиваются их интересы. Для них подобная отмена — всего лишь средство реализации собственных целей (при этом незыблемость суверенитета самих США не подлежит обсуждению) [24, с. 3].

Как говорит В.В. Субочев, государственный суверенитет государственно-му суверенитету рознь, и вряд ли мы можем, создав некую единую теоретическую модель государственного суверенитета и снабдив ее четкими характеристиками, унифицированным образом применять ее ко всем государствам в качестве их сущностного признака [18, с. 13–21]. Государства сегодня уступают часть своего суверенитета действительно добровольно (исходя из меньшего зла или большей выгоды), по крайней мере случаи военного давления или тотальных санкций редки. Некоторые страны, чтобы занять места в крупных и ведущих военных и политических блоках (вроде ЕС или НАТО), жертвуют независимостью чуть ли не на второй день после того, как обрели ее ценой огромных потерь и страданий. Добровольность ограничения суверенитета объясняется значительным влиянием современных процессов, экономической выгодой или опасностью отставания в развитии. Но чем дальше идет процесс ограничения суверенитета, тем сильнее он становится необратимым. Притом страны, которые не идут на подобные ограничения собственной независимости, выглядят как бы неполноценными [12].

По мнению ряда исследователей, итогом дальнейшего развития глобализации и всеобщей интеграции может стать полная утрата реальной независимости многих государств при сохранении ее внешних атрибутов [23, с. 26]. Поэтому сегодня является вполне допустимым и обоснованным дискурс о необходимости не только сохранения, но и защиты государственного суверенитета в отдельных отраслях, сферах общественных и государственных отношений, обеспечивающих сохранность государственности и правосубъектности народа. В дальнейшем именно суверенитет в отдельно

взятых общественных правоотношениях, будь то экономика, финансы, технологии, выборы и так далее, может стать интегральным признаком самостоятельности государства, как средства объединения народа ради достижения целей своего развития.

* * *

Развивая теорию и сущность самого понятия суверенитета, ряд ученых и исследователей стали выделять его в конкретных сферах общественных правоотношений, определяя данный концепт в том числе как технологический, финансовый, цифровой, электоральный суверенитет, в своей совокупности образующие государственный суверенитет. При этом сегодня нет единого подхода и классификации понятийного аппарата этого явления, а сам вопрос о пределах и горизонтах независимости является дискуссионным.

Конечно, мы сегодня не говорим о «параде суверенитетов», который с подачи коллективного Запада был спровоцирован в молодой демократической России. Суверенитет, предполагающий, по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Основного закона Российской Федерации, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак страны как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.

Конституция не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации, который, в силу Основного закона, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, то есть не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации².

Согласно статье 71 Конституции в ее ведении находится ряд вопросов, направленных на обеспечение суверенитета Российской Федерации по верховенству, независимости и самостоятельности государственной власти, в числе которых — регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе избирательных прав и свобод. Именно на них распространяется суверенитет государства, связанный с возможностью всей полноты регулирования указанных сфер, без участия извне (за исключением случаев делегирования таких полномочий в установленном порядке). Признание Конституцией суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), верховенства Конституции

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П.

и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории России, включающей в себя территории ее субъектов (ч. 2 ст. 4; ч. 1 ст. 15; ч. 1 ст. 67)³.

Неделимость государственного суверенитета обусловлена исключительными правами государства на регулирование фактически всех сфер общественных правоотношений на своей территории в целом и каждой группы в частности, что в совокупности и формирует государственный суверенитет. Границы государственного регулирования в каждой конкретной сфере различны и могут меняться в зависимости от обстоятельств как внешнего, так и внутреннего происхождения.

В случаях, оговоренных в части 3 статьи 55 Конституции (в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства), регулирование в определенных сферах (видах деятельности) может переходить исключительно в ведение государства. И в этих сферах суверенитет государства будет выражаться в верховенстве государственной власти, ее самостоятельности и независимости как от иных форм власти (например, органов местного самоуправления, политических партий, общественных объединений), так и от иностранных государств и международных организаций. В этом понимании вполне допустимо и корректно рассуждать о категориях суверенитета в отдельных сферах общественных правоотношений — цифровой, технологической, электоральной, культурной и других.

Безусловно, верховенство власти на определенной территории позволяет экстраполировать эту власть на культуру, воздушное пространство, леса, поля и так далее. Однако в этих и подобных случаях речь идет об отдельных разновидностях суверенитета, производных от суверенитета государственного. Так, цифровой суверенитет предполагает право национальных государств на независимое управление своими цифровыми ресурсами, надзор и контроль за деятельностью собственных цифровых платформ, а также возможность блокировки государством размещаемой на них информации соответствующими органами и организациями, если она не отвечает национальным интересам страны. При этом цифровое пространство должно регулироваться российским законодательством, направленным на обеспечение суверенитета государства [25, с. 206]. Кроме того, отрицание цифрового суверенитета национального государства означает отказ от государственного управления на национально-территориальном уровне и переход к глобальному цифровому управлению в мировом масштабе [26, с. 31].

В проекте стратегии развития отрасли связи до 2035 года было введено понятие технологического суверенитета, которое определяется как способность государства обеспечить управляемость сетями электросвязи и всеми пользовательскими устройствами, находящимися в пределах России.

³ Там же.

Это включает любые устройства, которые формируют электрический сигнал и служат передатчиками информации⁴.

В документы стратегического планирования понятие «технологический суверенитет» попало еще в 2013 году, «но рассматривался он с позиции третьих — развивающихся стран». 2022 год многое изменил, и теперь технический суверенитет становится направлением внутренней политики» [27]. Статья 5 «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» называется «Суверенитет Российской Федерации в области культуры», делая допустимыми рассуждения о суверенитете в различных сферах общественной жизни. В статье 1 Воздушного кодекса Российской Федерации сказано, что Россия обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении своего воздушного пространства.

Симптоматичен следующий факт. На прошедшей в ноябре 2023 года совместной XXIV Международной научно-практической конференции юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на тему «Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы» девять докладчиков в названии своих выступлений использовали слово «суверенитет», обозначающий такие проявления государственной независимости, как экологическое, культурное, электоральное, цифровое, экономическое и лекарственное (во всех случаях докладывали доктора юридических наук). С данной точки зрения обоснована позиция о том, что «возникшие новые цифровые технологии — искусственный интеллект, цифровые платформы и виртуальные объекты, являются новыми цифровыми сущностями. Их регулирование и использование не всегда вписывается в отраслевые юридические конструкции» [28].

Особое место в типологическом ряду различных вариаций суверенитета принадлежит электоральному суверенитету [29, с. 35], как одной из форм выражения государственного суверенитета в избирательной сфере, обеспечивающей решения задач безопасности и устойчивого развития государства при организации и проведении электоральных процедур [30, с. 9].

Понятие «электоральный суверенитет» чаще находит свое отражение в политологии как категория, используемая политиками, дипломатами, политологами, философами, историками. Проблема электорального суверенитета Российской Федерации встала перед отечественной юридической наукой совсем недавно, причем процесс эволюции электорального суверенитета с правовой точки зрения еще продолжается и является чрезвычайно многогранным по разным причинам. Правовая основа существования электорального суверенитета заложена в Конституцию и выражена в правовой конструкции Основного закона России, устанавливающей, что носителем

⁴ В России могут утвердить понятие технологического суверенитета в отрасли связи // ИА ИТАР-ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/18513843> (дата обращения: 01.12.2023).

суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3), выражающий свою власть через процедуры референдума и свободных выборов (ч. 3 ст. 3).

Именно полновластие народа должно соединить такие понятия, как «суверенитет» и «демократия» [3], а следовательно и «электоральный суверенитет», порожденный двумя этими понятиями и фактически являющийся их составляющей, должен определяться властью и волей народа.

Приоритет государства, через государственные органы устанавливающий конкретные электоральные процедуры, представляет собой выражение конституционных основ электорального суверенитета. Однако конституционные установления относительно электорального суверенитета не могут служить обоснованием наличия у государства всеобъемлющего и свободного правоусмотрения в части применения на своей территории свода различных электоральных процедур. В противном случае, как предостерегает И.А. Исаев, «суверенитет не желает знать внешних (для своей власти) границ. Подобно монаде Лейбница, он закрыт для внешних воздействий, но всегда готов к расширению изнутри. Поэтому суверенитет часто представляется как абсолютизм и абсолютная власть, его авторитарность выражена в односторонней направленности господствующей воли» [8, с. 18]. Поэтому все процедурные нормы, связанные с реализацией избирательных прав граждан, включая интегрированные в избирательный процесс современные цифровые технологии, должны соответствовать основополагающим демократическим принципам и стандартам организации и проведения выборов и международным обязательствам государства.

* * *

В целях дальнейшего развития государства и конституционализма перед фундаментальной наукой необходимо ставить вопросы, связанные с обеспечением в текущих непростых условиях для суверенитета государства, его сущностного наполнения и правового контента. В частности, речь идет об электоральном суверенитете, понятие и содержание которого сегодня не находит должного отражения в трудах российских конституционалистов. Об этом свидетельствует опережение практических шагов по защите государственного суверенитета в электоральных процессах над теоретическими исследованиями в этой сфере. Это можно обосновать тем, что в текущих условиях во имя сохранения демократии как основы государственности, допустимо введение в избирательное законодательство новелл для обеспечения фундаментальных избирательных прав и свобод.

Российская избирательная система, отвечая на вызовы времени и соответствуя запросам общества, четко реагирует на ожидания и потребности избирателей, совершенствуя и обновляя электоральные процедуры, которые до этого не применялись ни в одном государстве для организации и проведения выборов в таком объеме. Это, прежде всего, современные

цифровые сервисы, используемые ЦИК России для создания более удобной и благоприятной формы реализации избирательных прав⁵.

Но порой развитие национальной избирательной системы натывается на злобные окрики «западных демократий»⁶. Ни в вопросах формирования органов власти, ни в процедурах представительства или делегирования властных полномочий Основной закон России не предусматривает внешнего участия в этих процессах. Более того, статья 79 Конституции устанавливает, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащих Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации.

Основной закон прямо указывает: Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства. При этом нельзя пересекать ту грань, за которой электоральный суверенитет, будучи по своей природе и сущности сугубо правовым явлением, рискует переродиться в нечто противозаконное, противоречащее самим основам мирного и созидательного социального бытия. Гарантом соблюдения высоких демократических стандартов остается часть 4 статьи 15 Конституции, направленная на обеспечение общепризнанных принципов и норм международного права, закрепленных в целом ряде международных актов, в том числе ратифицированных Российской Федерацией⁷.

Политологическое понятие «электоральный суверенитет» сегодня постепенно обретает достаточно определенные юридические контуры и правовое содержание. По определению, данному Рекомендациями по совершенствованию законодательства в области обеспечения защиты электоральных процессов и суверенитета в государствах — членах ОДКБ (утверждено постановлением Парламентской ассамблеи ОДКБ от 5 декабря 2022 г.),

⁵ См. сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.cikrf.ru>.

⁶ См., например: Резолюцию ПАСЕ 2519 (2023), в которой содержится призыв к государствам — членам Совета Европы в зависимости от итогов волеизъявления избирателей не признавать результаты выборов Президента России, запланированных на март 2024 года; Совместное заявление (сентябрь 2023 г.) действующего председателя ОБСЕ, министра иностранных дел Северной Македонии Буяр Османи, председателя Парламентской ассамблеи ОБСЕ Пиа Каума и директора Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ Маттео Мекаччи об осуждении проведения выборов на территории субъектов Российской Федерации.

⁷ Здесь речь идет о «Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств», ратифицированной Федеральным законом Российской Федерации от 2 июля 2003 года № 89-ФЗ.

электоральный суверенитет — это право суверенных государств самостоятельно и независимо организовывать и проводить выборы, референдумы и иные электоральные процедуры в целях обеспечения реализации полномочия народа и свободы его выбора при верховенстве конституции государства и национального законодательства с учетом добровольно принятых международных обязательств.

В проект Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, одобренной постановлением Совета безопасности Республики Беларусь № 1 от 6 марта 2023 года, впервые включено понятие электорального суверенитета: «Электоральный суверенитет Республики Беларусь — неотъемлемое и исключительное право государства самостоятельно и независимо организовывать и проводить выборы, референдумы в целях обеспечения реализации полномочия народа и свободы его выбора при верховенстве Конституции Республики Беларусь и национального законодательства, недопущения вмешательства в избирательный процесс». В мае 2023 года профильная комиссия Межпарламентской ассамблеи СНГ одобрила разработку нового документа — Рекомендаций по обеспечению и защите электорального суверенитета⁸.

С развитием технологий и коммуникаций формы и методы посягательства на электоральный суверенитет, как на составляющую государственного суверенитета в избирательной сфере, и вмешательства в процесс национальных выборов совершенствуются и приобретают системность, обусловленную объективными параметрами современного мироустройства, тяготеющего, исходя из принципа свободной конкуренции, к глобализации и подчинению «слабых» государств единой системе управления однополярного мира.

Как совершенно справедливо отмечал О.В. Дамаскин, в глобализирующемся мире политические институты современного государства, в том числе избирательная и партийная системы, все чаще представляют собой объект целенаправленного воздействия со стороны других государств. Воздействие, которое в политической риторике традиционно подается как забота о демократическом характере выборов и о соблюдении избирательных прав граждан, на деле может прикрывать собой реализацию задач геополитического соперничества, конкуренции за сферы влияния и экономические ресурсы [31, с. 38].

Несмотря на противоправность даже косвенного вмешательства в национальные выборы⁹ и принятие соответствующих мер превентивного реагирования, заинтересованность зарубежных акторов повлиять на политический

⁸ Организацией-разработчиком указанных рекомендаций в обоих случаях выступил Российский общественный институт избирательного права (РОИИП).

⁹ О международной практике запретов вмешательства в политические дела государства см., например: п. 1.3. «Международные стандарты противодействия иностранному вмешательству в национальные выборы и референдумы» Рекомендаций МПА СНГ по противодействию иностранному вмешательству в национальные выборы и референдумы [Электронный ресурс]. URL: https://iacis.ru/mod_file/p_file/1066?ysclid=lpp6s2pzyg34785617 (дата обращения 01.12.2023).

результат избирательной гонки в своих интересах была и будет сохраняться в рамках демократической парадигмы периодического переизбрания властных институтов при всевозрастающей макроэкономической конкуренции в мире. Принцип недопустимости вмешательства во внутренние дела государств является одним из основополагающих в современной системе международного права; он закреплен в целом ряде универсальных и региональных международных актов — в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ и целом ряде других.

В то же время понятие «иностранное вмешательство в выборы» в российском законодательстве, как и в законодательстве других государств, юридически не определено. В научном сообществе еще не выработан единый подход к вопросу о содержании и формах иностранного вмешательства в выборы. Термины «вмешательство», «влияние», «воздействие» зачастую либо отождествляются, либо наполняются собственным содержанием в рамках интерпретации общепризнанного принципа «невмешательства во внутренние дела государства».

Посягательство на электоральный суверенитет выражается в попытках иностранного вмешательства в выборы и референдумы, которое характеризуется неправомерными действиями субъектов иностранного вмешательства, не имеющими оснований в конституциях, национальных законодательствах, международных договорах, общепризнанных принципах и нормах международного права. Подобного рода вмешательство, как правило, предполагает наличие у своего субъекта неправомерной цели: оказание воздействия или влияния на выборы, референдумы в интересах данного субъекта или иного внешнего актора.

В настоящее время выделены некоторые определения прямого и косвенного иностранного вмешательства в выборы и референдумы, субъектами которого может быть достаточно широкий круг лиц — иностранное государство, группа иностранных государств, международная организация, международная неправительственная организация, иностранный гражданин, лицо без гражданства, иностранная организация (юридическое лицо), иная организация, функционирующая за рубежом, признанная незаконной, террористической и (или) экстремистской, группа иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций (юридических лиц), иностранные средства массовой информации, физические и юридические лица, действующие в интересах указанных субъектов.

Временной комиссией Совета Федерации по вопросам защиты государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации было выявлено 10 способов вмешательства в российские выборы извне. По мнению Комиссии, в части внешнего вмешательства в отечественные выборы речь не идет о грубой фальсификации

извне избирательных бюллетеней, иной документации и так далее (хотя есть информация о хакерских атаках на цифровые ресурсы ЦИК России). Оно направлено в первую очередь на мотивацию либо демотивацию законных участников избирательного процесса противоправными методами¹⁰.

Несомненно, в современных условиях важно обеспечить защиту электорального суверенитета, четко определив ее правовые контуры. Прежде всего, необходимо выделить основные цели защиты электоральных процессов и суверенитета. Ими могут выступать:

а) обеспечение реализации общепризнанных демократических принципов организации выборов, референдумов и верховенства права;

б) обеспечение организации и проведения свободных выборов и референдумов как высшей формы непосредственного выражения власти народа — носителя суверенитета и единственного источника власти в государстве, в соответствии с конституцией и национальным законодательством, международными обязательствами и международными избирательными стандартами без вмешательства извне;

в) обеспечение реализации положений конституции и международных обязательств, согласно которым воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства;

г) обеспечение суверенитета государства при организации и проведении выборов для формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления (управления) или наделения полномочиями должностного лица, а также при организации и проведении референдумов для непосредственного принятия решений путем голосования исключительно в соответствии с волей народа государства.

Непосредственно защита электорального суверенитета должна осуществляться в соответствии с демократическими принципами, не умаляющими права и свободы человека, отвечающими организации современного социума и международным обязательствам государств. К этим принципам можно отнести: нацеленность на сохранение государственного суверенитета; законность; готовность к противодействию иностранному вмешательству; политическую нейтральность; сохранность избирательных прав и свобод. Можно выделить и основные методы, которые сегодня необходимо использовать для защиты электорального суверенитета:

на законодательном уровне — установление правовых ограничений на участие в выборах, референдумах иностранных субъектов и специальное регулирование правовых условий реализации избирательных прав, прав на участие в референдумах отдельными категориями граждан, имеющими

¹⁰ Специальный доклад по итогам президентских выборов в Российской Федерации (2018 г.) с точки зрения покушений на российский электоральный суверенитет // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/2uQuCAAwu0B8tiDeDExp5x9CtBkTDV.pdf> (дата обращения: 01.12.2023).

правовую связь с иностранными субъектами, четкое законодательное регулирование порядка правомерного иностранного (международного) участия в избирательном процессе, процессе референдума, включая порядок участия иностранных (международных) наблюдателей;

на правоприменительном уровне — обеспечение соблюдения установленных правовых ограничений иностранного участия в выборах, референдумах, правовых условий реализации в ходе избирательного процесса, процесса референдума прав лиц, аффилированных с иностранными акторами, а также принятие предусмотренных национальным законодательством мер в случае несоблюдения ограничений и условий, оперативное пресечение распространения информационных и агитационных материалов с нарушением закона в части их содержания, источников финансирования, субъекта распространения;

в сфере информационного противодействия — обеспечение оперативного (в установленных национальным законодательством случаях — незамедлительного или превентивного) информирования избирателей и других участников избирательного процесса, участников референдума о попытках иностранного вмешательства в выборы, референдумы, включая распространение информации, оказывающей влияние на выборы, референдумы, в том числе доведение до избирателей и других участников избирательного процесса, участников референдума сведений о субъектах распространения такой информации, источниках финансирования.

* * *

Сегодня практически все цивилизованные народы, выражаясь языком статьи 38 Статута Международного суда, ведут работу по обеспечению государственного суверенитета и противодействию иностранному вмешательству во внутренние дела государства, в том числе, в выборы. Однако правовая категория «электоральный суверенитет», наряду с понятием «вмешательства в национальные выборы», только становится предметом внимания научных исследователей.

Принцип недопустимости вмешательства во внутренние дела государства, как один из основополагающих принципов международного права, распространяется на национальные выборы, признается основными международными организациями и большинством государств современного мира, что требует императивного распространения этого принципа в качестве международного демократического стандарта по организации и проведению электоральных процедур.

Государства, а также межгосударственные объединения обязаны не только организовывать электоральные процессы и осуществлять содействие в проведении демократических выборов, но и обеспечивать сдерживание и пресечение вмешательства в выборы извне, что позволит реализовать

избирательные права граждан в максимально полном объеме без какого-либо внешнего давления и влияния в интересах обеспечения государственного суверенитета во всех сферах общественных правоотношений.

Список литературы

1. Словарь русского языка: ок. 53000 слов / С.И. Ожегов; Под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. 24-е изд., испр. М.: ООО «Издательский дом «ОНИКС 21 век»: ООО «Издательство «Мир и Образование», 2004.
2. Мусихин Г.И. Классификация теорий суверенитета как попытка преодоления «концептуального эгоизма» // Общественные науки и современность. 2010. № 1.
3. Авакьян С.А. Точка отчета — народ // Российская газета. 2006. 26 окт.
4. Багаев И.В. Политические аспекты правового регулирования современных международных отношений: автореф. дис... канд. полит. наук. М., 2004.
5. Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство Российской Федерации: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 2001.
6. Блинов А.С. Национальное государство в условиях глобализации: политико-правовые аспекты: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2003.
7. Немчук А.А. Глобальное управление: политологический ракурс: автореф. дис... д-ра полит. наук. М., 2004.
8. Проскурин С.А. Теоретико-методологические проблемы формирования внешнеполитического курса РФ в условиях меняющегося мира: автореф. дис... д-ра полит. наук. М., 1997.
9. Исаев И.А. Суверенитет и суверенность: пространство отчужденности и власти. М.: Проспект, 2017.
10. Боден Жан. Шесть книг о государстве. кн. VI. гл. VI: перевод и комментарии // Европа: международный альманах, 2007.
11. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или принципы политического права // М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1938.
12. Ролик А.В., Макаров И.И. Проблема современной трактовки государственного и народного суверенитета [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=26715920> (дата обращения: 08.08.2023).
13. Кварацхелия В.А. Вопросы совместимости суверенитета и глобализации // Человек: соотношение национального и общечеловеческого. / Сб. материалов международного симпозиума (г. Зугдиди, Грузия, 19–20 мая 2004 г.) Под ред. В.В. Парцвания. Выпуск 2. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургское философское общество, 2004.
14. Красинский В.В. Государственный суверенитет: гносеологический аспект проблемы // Современное право. 2015. № 7.
15. Tapoko, G.C. 2017 Election observation and the question of statesovereignty in Africa / G.C. Tapoko // JAE. 2017. Vol. 16. № 1.
16. Эбзеев Б.С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 2.
17. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): пер. с венг. М., 2001.

18. Субочев В.В. Исчезновение суверенитета: теоретический анализ политико-правовых реалий // Правовая политика и правовая жизнь. 2016. № 2.
19. Каюмова А.Р. Суверенитет и юрисдикция государства: проблемы соотношения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9.
20. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10.
21. Левакин И.В. Суверенитет как одна из проблем федерализма в теории и на практике // Регионоведение. 1994. № 2–3.
22. Морозова А.С., Карасев А.Т. Некоторые подходы к пониманию государственного суверенитета // История государства и права. 2014. № 20.
23. Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015.
24. Богданова М.В. Государство в современных международных отношениях (эволюция понятия «суверенитет»): автореф. дис... канд. полит. наук. М., 2008.
25. Никонов В.А., Воронов А.С., Сажина В.А. и др. Цифровой суверенитет современного государства: содержание и структурные компоненты (по материалам экспертного исследования) // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2021. № 60.
26. Кочетков А.П., Маслов К.В. Цифровой суверенитет как основа национальной безопасности России в глобальном цифровом обществе // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2022. № 2.
27. Ефремов А.А. Выступление на научно-практической конференции «Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы» в МГУ им. М.В. Ломоносова, 21.11.2023 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2023/11/22/1006997-yuristi-predlagayut-regulirovat-voprosi> (дата обращения: 01.12.2023).
28. Вайпан В.А. Выступление на научно-практической конференции «Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы» в МГУ им. М.В. Ломоносова 21.11.2023 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2023/11/22/1006997-yuristi-predlagayut-regulirovat-voprosi> (дата обращения: 01.12.2023).
29. Чимаров Н.С. Правовые основы электорального суверенитета и его отражение в документах ОБСЕ/БДИПЧ // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2020. № 3(48).
30. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010.
31. Дамаскин О.В. Выборы и суверенитет государства в современных условиях // Избирательное законодательство и практика. № 2. 2016.